JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/08/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 884/2025.

**Reclamante:** [redacted]

**Organismo:** RENFE-OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

**Palabras clave:** encargo a medio propio, Renfe, LogiRAIL, arts. 18.1.e), 14.1.h) y DA1 LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de marzo de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «*Que, como Delegado de Personal del sindicato ALFERRO (condición acreditada por las actas adjuntas), y conforme al derecho establecido en el artículo 12 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como en los artículos 64.1.3, 64.5.b y 65.2 del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 2.2.d de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, solicito formalmente el acceso a la siguiente documentación relacionada con encargos realizados por RENFE Viajeros S.M.E., S.A. a LogiRail S.M.E., S.A.:*

   *Expediente 2023-EMP-078, específicamente:*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

*- Anexo I (Condiciones Particulares).*

*- Anexo II (Instrucciones Técnicas).*

*- Anexo III (Valoración económica y compensación).*

*Expediente 2023-EMP-135 (servicios atención e información en tierra), con anexos equivalentes a los anteriores.*

*La documentación solicitada es pública según el artículo 13 Ley 19/2013, ya que se trata de documentos generados por RENFE en el ejercicio de sus funciones. RENFE-Operadora y LogiRail son entidades sujetas plenamente a esta ley conforme al artículo 2.1.d y g.*

*Además, existen precedentes que justifican claramente esta solicitud. La Resolución R/0709/2018 del Consejo de Transparencia indicó expresamente que, para aplicar límites como el del artículo 14.1.h (secreto comercial), es obligatorio justificar claramente qué daño real y concreto se produciría. Esta posición fue confirmada por la Sentencia 125/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11.*

*Si existiera alguna información sensible legítima en dichos anexos, solicito que se facilite acceso parcial mediante las técnicas de disociación del artículo 15.4 Ley 19/2013, tachando únicamente la información sensible pero entregando el resto.*

*En definitiva, solicito estos documentos como delegado sindical, necesito esta información para ejercer correctamente mis funciones de representación laboral sobre externalizaciones, organización del trabajo y posibles repercusiones en condiciones laborales del personal representado.*»

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 25 de abril de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG.

4. Con fecha 29 de abril de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

pertinentes. El 26 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) *3º.- Con carácter previo hay que referir que, conforme consolidada doctrina, el ejercicio del derecho de acceso a información pública no requiere acreditar la legitimación.*

*Se invocan los artículos 64.1.3, 64.5.b y 65.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -ETy el artículo 2.2.d de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical -LOLS-.*

*Veamos el contenido de estos preceptos.*

*Artículo 64.1.3 ET: En rigor no existe un apartado 1.3. El apartado uno dispone: 1. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo.*

*El apartado 5.b del mismo precepto recoge el derecho del comité de empresa a informar sobre las reducciones de jornada*

*El artículo 65.2 ET regula el deber de sigilo, de la siguiente manera: 2. Los miembros del comité de empresa y este en su conjunto, así como, en su caso, los expertos que les asistan, deberán observar el deber de sigilo con respecto a aquella información que, en legítimo y objetivo interés de la empresa o del centro de trabajo, les haya sido expresamente comunicada con carácter reservado.*

*Y por último, el artículo 2.2 LOLS tiene el siguiente contenido. [se reproduce el precepto]*

*Nada aporta la cita de estos preceptos a lo que nos ocupa. Y es claro que no estamos ante uno de los procedimientos especiales regulados en la referida LOLS. Al respecto, el CTBG, en su resolución R/0216/2019, de 20 de junio de 2019, recuerda que la Ley de Transparencia no está prevista para ejercer la actividad sindical, la cual tiene sus cauces procedimentales específicos.*

*Así, una solicitud no presentada en cuanto ciudadano, sino como Delegado de Personal del sindicato Alferro, en el marco del ejercicio de la actividad sindical no resulta coherente con los fines de la Ley de Transparencia. Debe cohonestarse también con la disposición adicional primera de dicha ley, en cuanto se trata de materia sometida a una normativa y régimen de acceso específicos, contenido en las leyes que se citan en la propia solicitud. Sería así de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1. e) de la Ley de Transparencia.*

*Entrando ahora en el examen del fondo de la solicitud, que lo es de determinados documentos contractuales, cabe entender que la documentación disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público satisface plenamente el interés público y es*

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

*coherente con lo estipulado por el artículo 63.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Ley de Contratos del Sector Público).*

*Accediendo a los siguientes enlaces, que se facilitan en aplicación del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, puede comprobarse que consta información sobre el objeto, duración, tarifas aplicables, e identidad del medio propio, en relación con los expedientes citados.*

*https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=suK74fJRgcj%2Fa9DgO%2BoYKQ%3D%3D&ise=1.*

*https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=yf3rDBhAU4idkQsA7ROvsg%3D%3D&ise=1*

*Con independencia de que proceda o no dar cuenta de decisiones empresariales y facilitar información sensible y privilegiada, lo que excede de lo puesto de manifiesto no constituye información pública.*

*En cualquier caso, no debe confundirse la figura de las «encomiendas de gestión» con los «encargos a medios propios». El artículo 6.3 de la Ley de Contratos del Sector Público excluye expresamente de su ámbito de aplicación las encomiendas de gestión reguladas por el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Los encargos a medios propio se encuentran regulados en los artículos 32 y 33 de la Ley de Contratos del Sector Público. Se trata de dos figuras jurídicas diferentes. Esta distinción es relevante, en cuanto que la Ley de Transparencia somete expresamente a las encomiendas de gestión a requisitos de publicidad activa, pero nada dispone sobre los encargos a medios propios.*

*Resulta oportuno añadir que el hecho de que Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (Renfe Viajeros) realice este tipo de encargos no supone el ejercicio de funciones o potestades públicas, presupuesto que justificaría que la información elaborada o adquirida como consecuencia de su preparación o ejecución tuviese la consideración de pública. Por lo tanto, se debe considerar y tratar este tipo de información como de carácter empresarial, preservando la que tenga carácter sensible o confidencial. En este sentido, cabe destacar el régimen legal de protección de los secretos empresariales y la doctrina sentada en la Resolución 816/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), relativa a la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas.*

*Los datos sobre externalizaciones y organización del trabajo de mercantiles que no se financian con ingresos de mercado no tendrían la consideración de información pública, por circunscribirse a un ámbito de actuación estrictamente privado, plenamente ajeno al derecho administrativo y al ejercicio de funciones públicas. Una interpretación contraria dejaría a Renfe Viajeros en una situación de injustificada desventaja, al permitir que sus principales competidores pudiesen acceder con gran facilidad a detalles de su negocio,*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*confidenciales y estratégicos, que ellos mismos protegen y mantienen reservados. Se trata de información de ámbito estrictamente interno y confidencial que merece el calificativo de secreto empresarial. Deben preservarse las reglas de juego de la libre competencia en los mercados concernidos. Por ello resultaría asimismo de aplicación el límite contemplado en el artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia.*

*En este marco, procede reseñar que, en el trámite de audiencia previsto legalmente, la otra parte de estos contratos, la mercantil Logirail SME, S.A., se ha opuesto a la entrega de documentos no publicados, invocando el límite del citado artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia, por incluir información vinculada con aspectos estratégicos de dicha sociedad, como la metodología de cálculo de la compensación, valoración económica de los servicios prestados en cada lugar, y datos sensibles relativos a facturación o márgenes, que implicaría desvelar partes de su modelo de negocio que deben quedar reservadas. En particular, alega que la valoración económica pondría de manifiesto en detalle la metodología del cálculo del precio final, excediendo tal información del concepto legal de "información pública".*

*4º.- Procede, por lo tanto, la admisión parcial de la solicitud, atendiendo al concepto del artículo 13 de la Ley de Transparencia, a la causa de inadmisión del artículo 18.1. e), a la disposición adicional primera y al límite del artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia.*»

5. Con fecha 28 de mayo de 2025, en aplicación del artículo 24.3 LTAIBG, el Consejo puso a disposición de LogiRail S.M.E., S.A. copia de las actuaciones practicadas a fin de que alegase lo que estimase pertinente en defensa de sus derechos e intereses legítimos. El 3 de junio de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...)

   *PRIMERA.- Sobre los Anexos I y II.*

   *Con relación a los Anexos I y II, dado que se trata de documentos emitidos por Renfe Viajeros, SME, SA, estaremos a su criterio en cuanto a la publicidad que quiera dar a los citados documentos.*

   *SEGUNDA.- Sobre el Anexo III (Valoración económica y compensación).*

   *Con relación a la valoración económica y compensación de los Encargos, desde LogiRAIL se interesa se limite el acceso a la información de forma parcial, acotándolo a informar sobre el importe global de la compensación, tal y como publica Renfe la formalización de los Encargos en la Plataforma de Contratos del Sector Público.*

   *El artículo 14.1 de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno (LTAIBG), sobre los límites al derecho de acceso, expone:*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...)*

*h) Los intereses económicos y comerciales. (...)*

*j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

*k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. (...)*

*2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. (...)"*

*A este respecto, citaremos el desarrollo contenido en el Criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de acuerdo con la función de "adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley", que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), atribuye a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su art. 38.2.a)*

*El citado Criterio interpretativo examina el límite al derecho de acceso a la información pública del artículo 14 de la LTAIBG, en concreto el recogido en el apartado 1. h), sobre los intereses económicos y comerciales: "el concepto de intereses económicos y comerciales debe redefinirse en los siguientes términos: aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan."*

*Expuesto lo anterior, en el presente caso, debe considerarse dentro de los intereses económicos y comerciales de LogiRAIL la valoración económica de los Encargos 2023-EMP078 y 135, ya que incluye la metodología completa seguida por LogiRAIL para el cálculo de la compensación, lo que implica aportar a un tercero información vinculada con aspectos estratégicos, al hacer público el desglose de la valoración económica de los servicios prestados en todas las estaciones del alcance del encargo, así como otros datos sensibles relativos a facturación de los servicios o márgenes.*

*Cita también el Criterio que, de acuerdo con la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) y, a nivel de derecho interno, por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, que traspone la mencionada Directiva al ordenamiento español, cuando la información de que se trate se ajuste a las siguientes tres condiciones, será considerada secreto comercial y empresarial, quedando protegida frente a terceros y, por lo tanto, sin obligación de su divulgación:*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

*a) Que la información no sea "generalmente conocida" en los términos definidos en la norma;*

*b) Tener un valor en el mercado precisamente por no ser conocida, y*

*c) Haber sido objeto por parte de su propietario de medidas "razonables" para evitar su divulgación.*

*Concurren en este Expediente las tres condiciones citadas: la valoración económica del encargo únicamente es conocida por LogiRAIL y por la entidad Encargante. Por otro lado, la valoración económica desvela la metodología del cálculo del precio final, al detalle, lo que aporta información de know-how, conocimiento técnico, que excede del concepto propio de "información pública", afectando a los intereses empresariales de LogiRAIL y de RENFE, ya que implica desvelar su modelo de negocio, lo que sin duda, tiene un alto valor en el mercado, en el que compite con terceros.*

*En el mismo sentido debe motivarse si tratamos la información como confidencial. Se expone en el Criterio Interpretativo que es información confidencial aquella que, "por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar, en caso de ser divulgada, la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o sus posiciones negociadoras en el ámbito económico." Y concreta:*

*"(...) En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:*

*a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.*

*b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.*

*c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.*

*d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar – por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial (...)"*

*En el presente caso, la valoración económica del Encargo sí supondría desvelar a terceros y hacer accesible conocimiento exclusivo de LogiRAIL y de RENFE, que se abriría potencialmente a los competidores, sin que de forma recíproca se procediera a aportar estas*

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*metodologías de cálculo y precios, provocando el detrimento de su competitividad en el sector del transporte ferroviario, por la desigualdad generada al hacer pública la información citada.*

*Desde el punto de vista de la motivación del solicitante para requerir la información, apela en su petición al derecho público de acceso y a su derecho sindical a recibir información relevante sobre externalizaciones y condiciones laborales conforme al Estatuto de los Trabajadores.*

*Dicho esto, es notorio que la valoración del Encargo nada va a aportar sobre externalizaciones, porque no es su objeto. Tampoco sobre las condiciones laborales de los trabajadores, que se regirán con respeto a lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores y en el Convenio Colectivo de LogiRAIL.*

*En definitiva, se interesa por el solicitante una información que no va a responder a sus inquietudes pero que, de concederse acceso a la misma, va a generar una exposición desproporcionada tanto de la Sociedad Encargante como del Medio Propio. Todo lo cual es contrario a la garantía de la confidencialidad requerida en los procesos de toma de decisiones empresariales cuando se compite en un mercado plenamente liberalizado, sometido a una fuerte competencia.*

*En virtud de lo expuesto,*

*SE SOLICITA que se tenga por presentado este Escrito en tiempo y forma, y previos los trámites oportunos, se acuerde, con relación al Anexo III, la limitación parcial del acceso a la información solicitada, acotándolo al importe global de la compensación fijada en los Encargos objeto del presente expediente, sin hacer pública la valoración económica presentada por LogiRAIL SME, SA en los mismos.*»

6. Con fecha 28 de mayo de 2025, reiterado de nuevo el 5 de julio de 2025, se recibió escrito del reclamante en el que, con relación a la resolución de 26 de mayo de RENFE-OPERADOR EPE alega lo siguiente:

«(…) *Primera. - vulneración del derecho de acceso a la información pública y contradicción con la doctrina del CTBG y la jurisprudencia sobre la finalidad de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LATIBG).*

*La Resolución de Renfe-Operadora fundamenta su denegación, en primer lugar, en que la LTAIPBG "no está prevista para ejercer la actividad sindical, la cual tiene sus cauces procedimentales específicos". A mayor abundamiento, aduce que mi solicitud, presentada como Delegado de Personal, "no resulta coherente con los fines de la Ley de Transparencia" y que la materia está sometida a una normativa específica (disposición adicional primera de la LTAIPBG), lo que habilitaría la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIPBG.*

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*Este argumento es radicalmente contrario a la consolidada doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y a la jurisprudencia:*

*1. Carácter general del derecho de acceso a la información pública: El derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 12 de la LTAIPBG, es un derecho de configuración legal de carácter general, que asiste a toda persona sin necesidad de justificar un interés o acreditar legitimación. La LTAIPBG no establece limitaciones basadas en la condición o el propósito del solicitante, salvo las expresamente previstas en su artículo 14.*

*2. Compatibilidad de la LTAIPBG con otros regímenes de acceso a la información: La Disposición Adicional Primera de la LTAIPBG, lejos de excluir el derecho de acceso en aquellas materias con regulación específica, establece su carácter supletorio. Es decir, los regímenes especiales tienen carácter preferente, pero solo en lo no previsto por la LTAIPBG. En ningún caso la existencia de un régimen específico excluye el derecho de acceso general si este último resulta más favorable o abarca aspectos no cubiertos por la normativa sectorial. La denegación basada en la disposición adicional primera solo procedería si el régimen especial contuviera una prohibición expresa de acceso o un procedimiento incompatible con la LTAIPBG, lo cual no es el caso para la actividad sindical.*

*3. El ejercicio de la actividad sindical como interés público: La actividad sindical, lejos de ser un ámbito "estrictamente privado" como insinúa Renfe, es una actividad de relevancia constitucional (artículo 28 de la Constitución Española) y legal (Ley Orgánica de Libertad Sindical), que contribuye al control democrático y a la defensa de los derechos de los trabajadores. La información solicitada, relacionada con externalizaciones y organización del trabajo, tiene una clara trascendencia para el ejercicio de mis funciones de representación laboral, lo que indirectamente coadyuva a la transparencia y al buen gobierno en la gestión de una entidad del sector público como Renfe Operadora. La Resolución R/0216/2019 del CTBG, invocada por Renfe, debe interpretarse en el sentido de que la LTAIPBG no sustituye los cauces específicos, pero no que impida su uso de forma complementaria o cuando estos resulten insuficientes. El CTBG ha reconocido en multitud de resoluciones que la condición de representante sindical no impide el ejercicio del derecho de acceso general.*

*4. Inaplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG: La causa de inadmisión del artículo 18.1.e) (solicitudes "que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una reelaboración") no es aplicable a mi solicitud, que persigue la entrega de documentos ya existentes (Anexos I, II y III de expedientes concretos), no la creación de nueva información. La referencia a esta causa de inadmisión sin una justificación concreta es infundada.*

*Segunda. - interpretación restrictiva y errónea del concepto de información pública y su sujeción a la LTAIPBG.*

*Renfe Operadora argumenta que la información solicitada no constituye "información pública" por tratarse de "encargos a medios propios" (artículos 32 y 33 de la Ley de*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*Contratos del Sector Público), los cuales, a su juicio, no están sujetos a requisitos de publicidad activa en la LTAIPBG, a diferencia de las "encomiendas de gestión". Además, sostiene que el hecho de que Renfe Viajeros realice estos encargos no supone el ejercicio de funciones públicas, considerando la información como de carácter "empresarial", y de ámbito "estrictamente interno y confidencial".*

*Estos argumentos son jurídicamente insostenibles:*

*1. Sujeción de Renfe Operadora y LogiRail a la LTAIPBG: Tanto Renfe-Operadora como LogiRail S.M.E., S.A. son entidades sujetas plenamente a la LTAIPBG, conforme al artículo 2.1.d) y g) de la misma, al tratarse de una entidad pública empresarial y una sociedad mercantil con participación pública mayoritaria, respectivamente.*

*2. Concepto amplio de "información pública": El artículo 13 de la LTAIPBG define la "información pública" como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones públicas". Los encargos a medios propios, aunque no sean contratos en sentido estricto, son operaciones que Renfe, como entidad del sector público, realiza en el ejercicio de sus funciones. La gestión de servicios de atención e información en tierra, así como otros encargos, son funciones propias de una entidad pública empresarial como Renfe Operadora, incluso si se realizan a través de un medio propio. Negar que la información generada en el marco de estos "encargos" es información pública equivaldría a vaciar de contenido la propia Ley de Transparencia respecto de una parte sustancial de la actividad de las entidades del sector público.*

*3. Irrelevancia de la distinción entre "encomienda de gestión" y "encargo a medio propio" a efectos del derecho de acceso: La distinción que hace Renfe entre "encomiendas de gestión" y "encargos a medios propios" es irrelevante a efectos del derecho general de acceso a la información pública. Si bien es cierto que la LTAIPBG impone requisitos específicos de publicidad activa para las encomiendas de gestión, esto no implica que la información relativa a los encargos a medios propios quede automáticamente excluida del ámbito del derecho de acceso. La información sobre estos encargos forma parte de la actividad de gestión de una entidad pública y, por tanto, es información pública susceptible de ser conocida por los ciudadanos.*

*4. Insuficiencia de la información disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público: Renfe alega que la información disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público satisface el interés público y es coherente con el artículo 63.6 de la Ley de Contratos del Sector Público. Sin embargo, usted ha demostrado que dicha plataforma solo ofrece información general (objeto, duración, tarifas aplicables, identidad del medio propio), y no los anexos específicos solicitados (Anexo I: Condiciones Particulares, Anexo II: Instrucciones Técnicas, Anexo III: Valoración económica y compensación). Estos anexos son precisamente los que contienen el detalle necesario para comprender la ejecución y*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

*valoración de los servicios, y son esenciales para el ejercicio de las funciones de representación sindical. La información incompleta no satisface el derecho de acceso.*

*Tercera. - aplicación indebida y no justificada del límite del secreto comercial (art. 14.1.h LTAIPBG) y omisión de la técnica de disociación.*

*Renfe Operadora invoca el límite del secreto comercial y la oposición de LogiRail S.M.E., S.A. a la entrega de documentos no publicados, alegando que contienen información estratégica, metodología de cálculo de la compensación, valoración económica de los servicios y datos sensibles de facturación o márgenes.*

*Este argumento falla clamorosamente por varias razones:*

*1. Obligación de justificación concreta y real del daño: La Resolución R/0709/2018 del Consejo de Transparencia, y la Sentencia 125/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11, que usted ya citó en su solicitud, establecen de forma clara que para aplicar el límite del secreto comercial, es obligatorio justificar "claramente qué daño real y concreto se produciría" con la divulgación de la información. Renfe se limita a una descripción genérica de la información ("aspectos estratégicos", "metodología de cálculo de la compensación", "valoración económica", "datos sensibles relativos a facturación o márgenes") y una afirmación general de que se revelaría "partes de su modelo de negocio" o que se generaría "una situación de injustificada desventaja" para Renfe Viajeros. Esta argumentación no cumple con la exigencia de concreción y especificidad del daño real. No se explica, por ejemplo, cómo la divulgación de unas "instrucciones técnicas" o las "condiciones particulares" de un encargo ya realizado o en ejecución concreta, más allá de la metodología general que se pueda proteger, generaría un perjuicio que no pueda ser evitado con la disociación.*

*2. Omisión injustificada de la técnica de disociación: El artículo 15.4 de la LTAIPBG establece que cuando la aplicación de un límite no afecte a la totalidad de la información, se debe conceder acceso parcial a la información restante mediante la técnica de disociación. Usted solicitó expresamente esta técnica. Renfe Operadora ha denegado el acceso sin siquiera mencionar ni justificar por qué la disociación no sería posible o suficiente en este caso concreto. La obligación de aplicar la disociación es una garantía fundamental del derecho de acceso, y su omisión injustificada implica una vulneración directa de la LTAIPBG. La mera oposición del tercero afectado (LogiRail) no es suficiente para la denegación si no va acompañada de una justificación sólida de la imposibilidad de disociar o del daño irreparable que la disociación no evitaría.*

*3. Principio de mínima afectación: La aplicación de los límites al derecho de acceso debe hacerse de forma restrictiva y conforme al principio de mínima afectación, garantizando siempre el acceso a la mayor parte de la información posible. La denegación total, sin considerar la disociación, es contraria a este principio.*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

*4. El "secreto empresarial" no es una carta blanca para la opacidad: Si bien existe protección para los secretos empresariales, esta protección no es absoluta y debe ponderarse con el derecho fundamental de acceso a la información pública, especialmente cuando se trata de entidades que operan en el sector público. La afirmación de que los datos se circunscriben a un ámbito "estrictamente privado" es falaz, ya que LogiRail es un medio propio de una entidad del sector público y sus "encargos" se realizan en el marco de las funciones de Renfe.*

*Cuarta. - improcedencia de la admisión parcial y falta de motivación adecuada.*

*La Resolución concluye con una "admisión parcial" de la solicitud, pero dicha "admisión" se traduce en una denegación de los documentos solicitados, ofreciendo enlaces a la Plataforma de Contratación del Sector Público que no contienen la información específica pedida. Esta "admisión parcial" es, en la práctica, una denegación de la información sustancial, y la misma se basa en las causas de inadmisión y límites que se han rebatido en las alegaciones anteriores. La falta de motivación específica y la remisión a argumentos genéricos e incorrectos jurídicamente hacen que la resolución sea arbitraria y contraria a derecho.*»

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución.

   La entidad requerida no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Durante la sustanciación de este procedimiento, aporta resolución por la que resolvió estimar parcialmente la solicitud, facilitando dos enlaces a la Plataforma de Contratación del Sector Público en los que, según indica, consta información sobre el objeto, duración, tarifas aplicables e identidad del medio propio con relación a los dos expedientes solicitados. Respecto al resto de la información Anexos I, II y III , resuelve inadmitir la solicitud en virtud de los artículos 13, disposición adicional primera y 18.1.e) de la LTAIBG, por considerar que no se trata de información pública, quedar sujeta a un régimen especial de acceso al invocarse expresamente la condición de representante sindical resultando, en consecuencia, su objeto incongruente con la finalidad de la LTAIBG. A mayor abundamiento invoca el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG precisando, por lo que atañe a la naturaleza de información pública que los datos sobre externalizaciones y organización del trabajo de mercantiles que no se financia con ingresos de mercado no tendrían la consideración de información pública al circunscribirse a un ámbito de actuación estrictamente privado, ajeno al Derecho Administrativo y al ejercicio de funciones públicas.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que*

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

*el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

En este caso, la entidad competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. Sentado lo anterior, procede analizar, en primer lugar, si la información pretendida por el reclamante encaja en la definición de información pública que se contiene en el artículo 13 LTAIBG; esto es, que se trate de información que obra en poder de un sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones. A estos efectos, teniendo en cuenta que, según los datos que constan en el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE) de la Intervención General del Estado, Renfe Viajeros S.M.E, S.A. está participada al 100% por la Entidad Pública Empresarial Renfe- Operadora (RENFE), la respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.g) de la LTAIBG, las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «[l]as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100».

   Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada, –encargo a medio propio– resulta también claro que se trata de una información que obra en poder del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones. Este Consejo ya ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones la necesidad de no confundir el ámbito y alcance de las obligaciones de publicidad activa con el ámbito y alcance del derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 12 LTAIBG, en la medida en que no se trata de ámbitos coincidentes, por lo que no resulta admisible la afirmación de la entidad requerida de que “los encargos a medios propios” carecen de la naturaleza de información pública al no figurar entre las obligaciones de publicidad activa del artículo 8 LTAIBG, como si sucede en el caso de las encomiendas de gestión.

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

Asimismo, han de rechazarse las alegaciones de RENFE OPERADORA que, para negar la naturaleza de información pública de lo solicitado, ponen el acento en que los datos sobre externalizaciones y organización del trabajo de mercantiles que se financian con ingresos de mercado se circunscriben a un ámbito estrictamente privado, ajeno al Derecho Administrativo y al ejercicio de funciones públicas, careciendo, en consecuencia, de la consideración de información pública. Como se acaba de apuntar, los elementos que definen la naturaleza de una información como «información pública» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza pública del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio de sus funciones, circunstancias que concurren en el presente caso.

6. Constatado el carácter de información pública de lo solicitado corresponde seguidamente verificar si concurre la causa de inadmisión referida al carácter abusivo de la solicitud invocado por la entidad requerida. Como es doctrina y jurisprudencia consolidada, la interpretación y aplicación de las restricciones al ejercicio del derecho de acceso deben realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva, de tal forma que no supongan un menoscabo del mismo — por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. Debe tratarse, además, de una aplicación proporcionada que tome en consideración las concretas circunstancias del caso y los diversos intereses y derechos afectados, teniendo en cuenta la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información. Y deben justificarse de forma expresa y detallada a fin de que se pueda comprobar la veracidad y proporcionalidad de su aplicación — STS de 11 de junio de 2020 ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

   Habiéndose limitado RENFE a la cita del artículo 18.1.e) LTAIBG acompañada de una referencia genérica de que su aplicación se efectúa a las solicitudes incongruentes con las finalidades de la misma, y de la alegación, también genérica, de que la solicitud no presentada como ciudadano sino como delegado de personal de un sindicato en el marco del ejercicio de la actividad sindical no resulta coherente con los fines de la Ley de Transparencia, resulta evidente que no existe justificación bastante que permita, siquiera, analizar los elementos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para considerar aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG —doble requisito del carácter abusivo de la solicitud y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley [STS de 12 de noviembre de

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)],—. Motivos, los que se acaban de exponer, que impiden apreciar ese pretendido ejercicio excesivo del derecho.

7. Finalmente, corresponde verificar si proporcionar la información solicitada supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad, tal como se alega invocando el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

   Desde la perspectiva apuntada conviene recordar, en primer lugar, que de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor «*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad*.» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

   Específicamente, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"*». En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

conocimiento público —lo que debe obedecer a «*un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar*».

En este caso, RENFE OPERADORA, con relación a los Anexos I (Condiciones Particulares) y II (Instrucciones Técnicas) se ha limitado a precisar que su acceso «*dejaría a Renfe Viajeros en una situación de injustificada desventaja, al permitir que sus principales competidores pudiesen acceder con gran facilidad a detalles de su negocio confidenciales y estratégicos, que ellos mismos protegen y mantienen reservados. Se trata de información de ámbito estrictamente interno y confidencial que merece el calificativo de secreto empresarial*.»

En línea con lo señalado en las resoluciones R CTBG 290/2025 y R CTBG 434/2025, este Consejo tampoco aprecia en este caso la concurrencia del límite alegado, dado que no se ha justificado de forma suficiente que el acceso a lo solicitado provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores, ni se ha concretado en qué consiste el daño que se invoca. Tal y como se precisaba en el Fundamento Jurídico 9 de la primera de las resoluciones mencionadas, «[l]a información confidencial, o potencialmente confidencial, cuyo intercambio entre operadores puede suponer una práctica contraria a la competencia suele ser la información sobre precios o la información sobre los costes, la capacidad, la producción, las cantidades, las cuotas de mercado, los clientes, los planes para entrar o salir de los mercados, o sobre otros elementos importantes de la estrategia de una empresa que las empresas que operan en un mercado realmente competitivo no tendrían un incentivo

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

para intercambiar entre sí (capítulo 6.2.3.1 de las citadas Directrices).» De ahí que no quepa admitir la aplicación del límite invocado.

No obstante, distinta conclusión se alcanza con relación al Anexo III (Valoraciones económicas y compensación) respecto de la cual este Consejo considera que se ha justificado razonadamente el perjuicio y el daño que se derivarían con la divulgación de la información. Así, parece claro que el prejuicio reúne las tres condiciones de ser definido, indubitado y concreto, mientras que puede apreciarse la existencia de un daño sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información consistente en la metodología completa seguida por LogiRAIL para calcular la compensación, revelando aspectos estratégicos de la empresa al publicitarse el desglose de la valoración económica de los servicios prestados en todas las estaciones comprendidas en el encargo.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación planteada.

## III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación planteada frente a RENFE-OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE-OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

*Expediente 2023-EMP-078, específicamente:*

*- Anexo I (Condiciones Particulares).*

*- Anexo II (Instrucciones Técnicas).*

*Expediente 2023-EMP-135 (servicios atención e información en tierra), con anexos equivalentes a los anteriores.*

**TERCERO: INSTAR** a RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0953 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta